

*Эгембердиева Н.*

**О КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*N. Egemberdieva*

**ABOUT INSPECTION AND ENFORCEMENT ACTIVITIES OF SEVERAL PUBLIC  
AUTHORITIES IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 342.55 (575.2)(104)

*В статье проанализированы вопросы осуществления различных форм контроля и надзора отдельными органами государственной власти Кыргызской Республики.*

*Issues of implementation of various forms of monitoring and oversight by several state authorities of the Kyrgyz Republic were analyzed in this article.*

Следуя традиционной трактовке разделения властей, важно отметить, что контрольная деятельность осуществляется в трех сферах: исполнительной, законодательной, судебной властей; причем ветви власти взаимно контролируют друг друга. Из всех государственных органов, осуществляющих в той или иной мере контрольную деятельность, лишь два из них по последнему не определены полностью в своем статусе, причем те, контрольная функция которых наиболее ярко выражена.

Полномочия судебной власти по осуществлению судебного контроля в отношении органов исполнительной власти являются универсальными, хотя и реализуются различными судами в отношении различных органов исполнительной власти. Важно подчеркнуть, что, несмотря на исключительную важность включения в сферу судебного контроля актов Президента Кыргызской Республики, центральное место в правоотношениях этого типа все-таки занимают отношения, складывающиеся по поводу обжалования в суд актов и действий (бездействия) иных органов исполнительной власти. Такая тенденция проявлялась и ранее и достаточно подробно освещалась в юридической литературе.

Сравнительно новым является такой государственный орган, как Конституционный Суд Кыргызской Республики. Конституционный Суд Кыргызской Республики, избранный впервые в нашей стране в декабре 1993 г., является совершенно особым судом (настолько особым, что его иногда рассматривают как воплощение не судебной, а контрольной ветви государственной власти).

Поскольку Конституционный суд начал свою деятельность еще в условиях существования СССР, его роль и место в структуре власти и в системе правовых органов менялась. Первоначально он выполнял лишь роль вспомогательного органа при Верховном Совете СССР. Позже он получил право исследовать факты и в определенной мере участвовать в процессе правотворчества.

Сегодня, как известно, в соответствии с новой Конституцией и законом "О Конституционном Суде

Кыргызской Республики", данный государственный орган является судебным органом конституционного контроля. Конституционный Суд Кыргызской Республики, равно как и рассматриваемые выше государственные органы, при осуществлении своей основной функции - конституционного контроля руководствуется принципом независимости. Такого рода функциональная независимость обеспечивает одно из необходимых универсальных условий контрольной деятельности. Что касается содержания функции Конституционного суда, то конституционный контроль можно определить как деятельность по проверке на соответствие Конституции правовых норм, хотя некоторые авторы не ограничиваются таким подходом, предлагая рассматривать конституционный контроль и как комплексную систему мер, направленных на реальное установление, поддержание, упрочение и восстановление конституционного порядка, т.е. фактических конституционных отношений<sup>1</sup>.

Осуществление государственного финансового контроля, в соответствии с установленным законодательством Кыргызской Республики разграничением функций и полномочий, возлагается на Счетную палату Кыргызской Республики, НацБанк Кыргызской Республики, Министерство финансов Кыргызской Республики, Государственную налоговую службу Кыргызской Республики, Государственный таможенный комитет Кыргызской Республики, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств госбюджета и государственных внебюджетных фондов.

Счетная палата Кыргызской Республики – принципиально новый для нашей страны государственный орган, не имеющий и не имевший в прошлом своих аналогов. Основной функцией Счетной палаты является осуществление государственного финансового контроля, т.е. выявление, пресечение, предупреждение негативных явлений в финансово-хозяйственной сфере государства и устранение их последствий. Согласно Закону Кыргызской Республики от 13 августа 2004 года N 117 "О Счетной палате Кыргызской Республики"<sup>2</sup> Счетная палата является постоянно действующим высшим органом государ-

<sup>1</sup> См., напр., *Зимин А.В.* Конституционный контроль в системе разделения властей: Теоретико-правовые аспекты: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 8.

<sup>2</sup> В редакции Закона Кыргызской Республики от 26 января 2009 года N 26 / Эркинтоо от 20 февраля 2009 года N 13

ственного аудита. Включение в состав действующего законодательства легального определения Счетной палаты Кыргызской Республики означает необходимость использования данного термина именно в том значении, которое указано в этом определении. Такое определение Счетной палаты, закрепленное в законе в отличие от иных, часто встречаемых в научной литературе обладает свойством правовой силы. Достаточно часто Счетную палату рассматривают как орган создаваемый парламентом для контроля за исполнением государственного бюджета и финансовых законов. Некоторые авторы не совсем правильно определяют Счетную палату как высшую инстанцию в стране по контролю за исполнением государственного бюджета, финансовых законов и вообще осуществления контроля за счетами органов публичной власти. Счетная палата лишь обеспечивает соблюдение финансовой дисциплины и помогает высшим органам власти государства в названной области.

Исходя из вышесказанного, Счетную палату следует рассматривать как самостоятельное звено в структуре сдерживающих рычагов и противовесов системы разделения властей, а финансовый контроль, несмотря на его специфичность, как составной элемент контрольного механизма государственной власти. Формирование цельной и стройной системы государственного финансового контроля, в рамках которого контрольно-счетные органы центрального и регионального уровней займут подобающее им место, видится одной из первоочередных задач современной государственности. Определение Счетной палаты, приводимое в законе, наиболее четко отражает характер деятельности данного государственного органа. Во-первых, в определении указывается на принадлежность Счетной палаты Кыргызской Республики к органам государственной власти (Счетная палата - государственный орган); во-вторых, определяется основная функция Счетной палаты (Счетная палата - орган контроля) и, в-третьих, обозначается общая сфера применения полномочий Счетной палаты Кыргызской Республики (орган финансового контроля). Определение принадлежности Счетной палаты к органам государственной власти означает, что Счетная палата обладает всеми организационными и функциональными признаками, характерными для государственного органа, а именно: является самостоятельным подразделением государственного аппарата; может быть создана только в установленном законом порядке; обладает установленной законом структурой и наделена установленной законом компетенцией.

Вопрос определения места Счетной палаты в системе органов государственного финансового контроля Кыргызской Республики до сих пор не имеет нормативным образом закрепленного ответа. Действующее законодательство дает лишь частичные указания на этот счет. Даже в основном законе Кыргызской Республики не содержится прямого предписания, обозначающего правовой статус Счетной палаты. Законодатель включает специализированные предписания функционирования постоянного органа

государственного финансового контроля в статью 74 Конституции Кыргызской Республики "Полномочия Жогорку Кенеша. Тем самым, указывая на существование взаимосвязи между Счетной палатой и органами представительной власти. Безусловно, такая взаимосвязь существует: состав Счетной палаты формируется Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. Но это ни в коей мере не означает, что Счетная палата является органом законодательной власти, в этом плане Счетная палата обладает полной функциональной независимостью. Что касается часто используемой формулировки "орган парламентского контроля" применительно к Счетной палате, то, как считают некоторые авторитетные ученые, ее "не следует рассматривать как указание на принадлежность и подчиненность парламенту. Это лишь указание на принцип деятельности Счетной палаты - гласный контроль для обеспечения граждан, парламента и структур, обладающих правом законодательной инициативы, достоверной, объективной информацией о финансовом и социально-экономическом положении государства для принятия экономически и социально обоснованных законов". Как мне кажется, необходимость в существовании такого органа в современных условиях достаточно высока. Несмотря на то, что система государственного контроля нуждается в упорядочении, как на практике, так и в сфере законодательства, значение для оптимизации деятельности органов государственной власти достаточно высоко. По мнению СВ. Степашина, "нужна цельная и стройная система всеобъемлющего государственного финансового контроля, в рамках которой контрольно-счетные органы федерального и регионального уровней займут подобающее им место".

Еще одним сравнительно новым для кыргызской государственности органом, осуществляющим контрольную деятельность, является так называемый омбудсман или институт Уполномоченного по правам человека и гражданина<sup>3</sup>. Институт Уполномоченного по правам человека является государственным органом. Институт Уполномоченного по правам человека и гражданина хорошо зарекомендовал себя во многих странах, способствуя как защите прав человека, так и повышению эффективности деятельности органов государственной власти. Опыт свидетельствует, что потребность в этом институте возникает, прежде всего, тогда, когда существующие государственные структуры не удовлетворяют решению всех контрольных задач в отношении государственного управления, и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола. Именно такая ситуация имеет место в современной Кыргызской Республике. То есть возрастание государственной и административной деятельности способствует возникновению противоречий интересов между государственно-административ-

<sup>3</sup> См.: Закон Кыргызской Республики от 31 июля 2002 года N 136 "Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики" (В редакции Закона Кыргызской Республики от 3 марта 2010 года № 41 / Эркин Тоо от 12 март 2010 года N 17-18)

ными органами и гражданами, другими словами отчуждение государственного аппарата становится очевидным и в этих условиях усиление контрольных механизмов просто необходимо.

Одним из главных препятствий на пути становления в Кыргызской Республике правового демократического государства и гражданского общества является отсутствие действенной обратной связи между гражданами и представителями властных структур. Опыт советского государства, а также многовековые традиции государственности не дают серьезных примеров такой обратной связи, примеров приоритета прав личности перед государством.

Кроме того, аппарат исполнительной власти на всех уровнях в большинстве своем состоит из чиновников, получивших образование и опыт работы при Советской власти, а точнее, в период самовластия партийного аппарата. Органы, призванные осуществлять контроль и надзор за деятельностью чиновников, сами зачастую зависят от них в экономическом плане, а также несут в себе груз старых традиций.

В Кыргызской Республике никогда не существовало института подобного Уполномоченному по правам человека. Вместе с тем, происходящие в нашей стране процессы становления новой государственности, нового конституционного строя, появление новых органов государственной власти требуют совершенствования старых и создание новых правовых механизмов, направленных на реализацию прогрессивных идей в сфере правового контроля, обеспечения прав граждан, установление деловых и конструктивных отношений граждан с органами власти и администрацией.

В этом смысле институт Уполномоченного по правам человека и гражданина открывает существенно новые возможности: он становится сегодня тем органом государственного контроля, который позволяет выявлять случаи нарушения прав и свобод человека и гражданина, способствует установлению режима законности и правопорядка; является действенной формой внесудебного контроля.

Нельзя, конечно, ожидать от института Уполномоченного по правам человека и гражданина, что, недавно появившись, он в состоянии решить все проблемы, возникающие в сфере контроля за соблюдением прав и свобод человека. Нужно, как мне кажется, учитывать также следующий факт: природа контрольной деятельности, осуществляемая Уполномоченным по правам человека, такова, что он рассматривается как дополнительное, а не как альтернативное средство правовой защиты в системе иных механизмов правозащитной деятельности. Такая неопределенность в статусе данного органа в значительной мере умаляет его ценность как органа государственного контроля. Как мне кажется, целесообразнее было бы рассматривать его не как дополнительное средство, а как полноценный элемент государственного контроля, сферой деятельности которого является соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Возможно, именно на базе Уполномоченного по правам человека реально сформировать мощную сис-

тему контрольных органов, определить их цели и задачи во имя установления правопорядка и соблюдения законности, устранения административного произвола, да и любого иного произвола в различной форме и проявлениях.

Что касается нормативного закрепления деятельности данного института, то Конституция Кыргызской Республики предусматривает введение должности Уполномоченного по правам человека. Кроме того, в 2002 году был принят Закон "Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики". Несмотря на конституционную закрепленность, эффективность деятельности Уполномоченного по правам человека оставляет желать лучшего.

Важный момент статуса Уполномоченного по правам человека - его независимость и неподотчетность каким-либо государственным органам и должностным лицам. В этом наблюдается сходство между институтом Уполномоченного по правам человека и Счетной палатой Кыргызской Республики. Нормативно фиксируя назначаемость Уполномоченного по правам человека парламентом, законодатель, тем не менее, указывает на функциональную независимость данного государственно-правового института. Логично предположить, что принцип независимости Уполномоченного по правам человека, а равно и Счетной палаты Кыргызской Республики, является основным условием и предпосылкой выполнения контрольно-надзорной функции, которые им доверяются. Как и любой иной орган, осуществляющий контрольную деятельность, Уполномоченный по правам человека должен строго руководствоваться нормами права, в частности Конституцией, Законом КР "Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики".

Для обеспечения контрольной деятельности Уполномоченного по правам человека создается рабочий аппарат, который осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности.

Некоторые сходства в организации контрольной деятельности рассмотренных органов государственного контроля: Счетной Палаты Кыргызской Республики и Уполномоченного по правам человека в Кыргызской Республике проявляются в плоскости государственного устройства государства. Так, и Закон КР "Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики", и Закон КР "О Счетной палате Кыргызской Республики" предусматривают формирование аналогичных контрольных органов на уровне областей Кыргызской Республики.

Прокуратура Кыргызской Республики, Счетная палата Кыргызской Республики, Конституционный Суд Кыргызской Республики, Уполномоченный по правам человека - это, конечно, не все государственные органы, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность, но именно контроль и надзор, осуществляемый этими органами, различный по характеру, позволяет сформировать общее представление о контрольно-надзорной деятельности госу-

дарства, выявить ее наиболее характерные черты и обосновать необходимость в ее существовании.

К сожалению, мировой, в том числе и отечественный опыт реализации государственного контроля и надзора приводит нам достаточно примеров деформации созидательной, организаторской природы контрольно-надзорной функции государства, трансформации этого политико-правового явления в инструмент подавления личности, обоюдного отчуждения общества и государства.

Сегодня органы государственного контроля и надзора недостаточно эффективно оперируют такими способами и приемами воздействия на подконтрольные объекты как поощрения, рекомендации, разъяснения, воспитание, договоры. Отчетность контрольных и надзорных органов изобилует фактами о различных отклонениях, аномалиях, нарушениях норм; фактами о привлечении к ответственности виновных. При этом практически не встречаются сведения об образцовом, показательном выполнении подконтрольными установленными требованиями и правил.

Представляется, что в отчетах о своей деятельности органы государственного контроля (надзора) должны в числе прочего приводить сведения о подконтрольных объектах с безупречной и образцовой практикой. Нередко контролирующие органы и должностные лица при проведении проверок ограничиваются констатацией фактов нарушений, указаниями на них и требованиями (рекомендациями) по их устранению без оказания практической помощи подконтрольному объекту. Прав профессор В.М. Баранов, утверждая, что контроль не должен быть односторонним, а его задачи нельзя сводить только к выявлению фактов неисполнительства, не менее важно нацелить граждан и организации на поиск путей и средств высокоэффективного исполнения предписаний законов<sup>4</sup>.

Вполне очевидно, что органы, осуществляющие контрольно-надзорную функцию государства должны не только проверять, чтобы изобличить, но и для того, чтобы помочь устранить недостатки и не допустить их впредь.

Вместе с тем, необходимо учесть, что непрофессиональное использование и чрезмерное увлечение методами автономии в реализации государственного управления, в том числе и государственного контроля влечет ослабление властно-принудительной составляющей контрольно-надзорной деятельности, порождает такие явления как формализм, бесконтрольность и безответственность.

Не следует забывать о властно-принудительной природе государственного контроля и надзора. В условиях социально-экономической нестабильности решительность, бескомпромиссность, категоричность куда эффективнее, нежели договоры и увещевания. Чрезмерное использование метода убеждения, как показывает практика, не всегда продуктивны.

Контрольно-надзорная деятельность в государственно-правовой сфере - один из важнейших регуляторов административной деятельности, призванных обеспечить ее законность, эффективность и соответствие общественно значимым целям. Различные формы контроля и надзора способствуют современному реагированию публичной администрации практически на все имеющиеся и назревающие проблемы, создают условия для их адекватного разрешения и устранения деструктивных конфликтов в отношениях между властными и подчиненными структурами.

#### Литература:

1. Закон Кыргызской Республики от 13 августа 2004 года N 117 "О Счетной палате Кыргызской Республики" (в редакции Закона Кыргызской Республики от 26 января 2009 года N 26 ) Эркинтоо от 20 февраля 2009 года N 13
2. Закон Кыргызской Республики от 31 июля 2002 года N 136 "Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики" (В редакции Закона Кыргызской Республики от 3 марта 2010 года № 41 / Эркин Тоо от 12 март 2010 года N 17-18)
3. Зимин А.В. Конституционный контроль в системе разделения властей: Теоретико-правовые аспекты: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2002.
4. Мырзалымов Р.М. Вопросы конституционного правосудия в Кыргызстане. - Бишкек: Технология, 2001.
5. Ефремов А. Ф. Проблемы совершенствования контроля и надзора за соблюдением законов//Правовая политика и правовая жизнь. 2001, № 4. С. 89.
6. Тарасов А.М. Президентский контроль: Теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. 2002. № 11. С. 54.
7. Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М, 2003.

**Рецензент: к.ю.н., доцент Мамазакиров Р.**

<sup>4</sup> См.: Баранов В.М. Исполнение законов // Советское государство и право. 1991, № 7. С. 5.